

DOSSIER

RÉVISION DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : VERS UN AMÉNAGEMENT DURABLE



LES CAHIERS
DE L'ASPAN
17.11.2017, depuis 1983

ASPAN-SO 
SUISSE OCCIDENTALE

DOSSIER: RÉVISION DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

4

LA MAÎTRISE DE L'URBANISATION
SELON LA RÉVISION DE LA LAT

Florence Meyer

3

ÉDITORIAL

LES ENJEUX DE LA RÉVISION DE
LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE OU COMMENT AMÉNAGER
LE TERRITOIRE SUISSE DE MANIÈRE
DURABLE ?

Marielle Savoyat

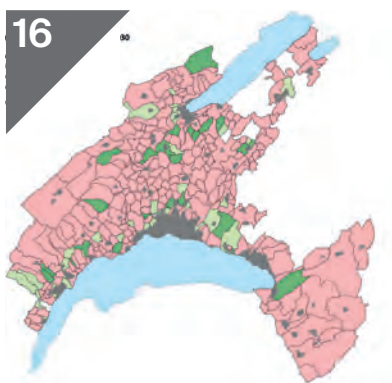
6



HELVEPOLIS, UNE VISION INTÉGRATIVE
POUR LES TERRITOIRES DU PLATEAU SUISSE

Emmanuel Rey

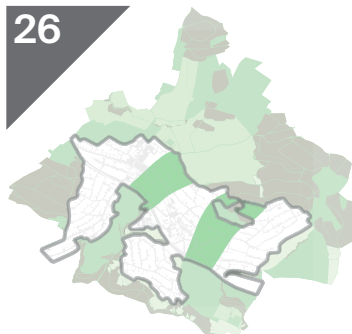
16



FAÇONNER LE TERRITOIRE SUISSE,
PRATIQUES ÉMERGENTES

Igor Andersen, Marie Sagnières et Elise Riedo

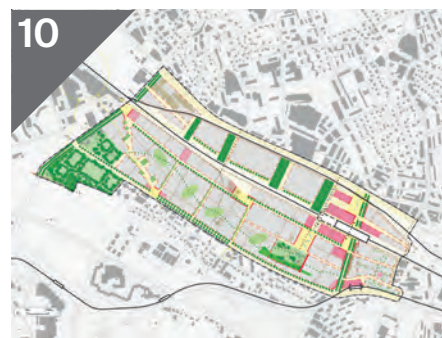
26



TOUT RESTE DIFFÉRENT -
VERS UN AVENIR PARTAGÉ

Michael Wagner

10



GÉNÉRER DE NOUVELLES
POLARITÉS URBAINES

Emmanuel Rey et Willi Frei

22



LES INGRÉDIENTS POUR UN
DÉVELOPPEMENT QUALITATIF

Ana Pereira, Lydia Gonthier et Martin Eggenberger

30

ACTUALITÉS

31

AGENDA

ÉDITORIAL

LES ENJEUX DE LA RÉVISION DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE OU COMMENT AMÉNAGER LE TERRITOIRE SUISSE DE MANIÈRE DURABLE ?

La première étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) a été adoptée le 3 mars 2013 par la population suisse et est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014. Son approche durable se concentre particulièrement sur la densification vers l'intérieur et sur la diminution des surfaces de zones à bâtir surdimensionnées, dans l'objectif de réduire la thésaurisation et de limiter le mitage du territoire. Dans le numéro du 6 juin 2014, *Les Cahiers de l'ASPAN* se penchaient sur cette première adaptation de la loi. Le changement venait alors de s'opérer, les interrogations sur la mise en œuvre de cette révision restaient ouvertes. Depuis, les cantons et les communes ont développé des outils pour l'appliquer.

La deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) apporte aujourd'hui des adaptations complémentaires dans trois domaines spécifiques : les constructions hors de la zone à bâtir, l'aménagement dans les espaces fonctionnels et la planification en sous-sol. Suite à une première consultation de cette deuxième étape qui s'est déroulée de décembre 2014 à mai 2015, le Conseil fédéral a développé une méthode de planification donnant plus de marge de manœuvre aux cantons. Elle a été soumise à une nouvelle consultation du 21 juin au 31 août 2017.

Avec un peu de recul sur la première étape et à l'aube de cette deuxième étape, ce numéro fait le point de la situation sur les expériences et les outils développés depuis 2014, au travers d'exemples de différentes communes et de réflexions menées par des professionnels et des scientifiques. En ouverture de ce numéro, Florence Meyer, avocate à Neuchâtel, dresse le cadre juridique en revenant sur l'historique et les grandes lignes de la loi et de sa révision, et décrit les enjeux pour les communes. Il s'agit là d'un indispensable résumé pour saisir le contexte actuel complexe en matière d'urbanisation du sol helvétique. Puis, Emmanuel Rey, professeur à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, décrit une vision basée sur ses recherches, visant à élaborer des stratégies durables en matière de densification des territoires urbains. En collaboration avec son associé de Bauart, Willi Frei, il expose par ailleurs trois expériences romandes concrètes issues de leur pratique, dans lesquelles des pôles urbains denses ont été renforcés de manière durable. Pour leur part, Igor Andersen, Marie Sagnières et Elise Riedo, du bureau urbaplan, interrogent les pratiques courantes pour les faire évoluer vers un aménagement qualitatif durable, à la lumière d'une démarche participative qu'ils ont menée à Nyon. Ana Pereira, Lydia Gonthier et Martin Eggenberger du bureau Planteam S exposent leur méthodologie et leurs outils pour un aménagement durable, à l'appui du cas exemplaire de développement de la commune de Brigue-Glis. Enfin, Michael Wagner, collaborateur scientifique à l'École polytechnique fédérale de Zurich, présente un processus participatif fructueux à Zumikon.

En regroupant ces différentes expériences et analyses issues des pratiques actuelles et des recherches scientifiques en matière d'aménagement du territoire, ce cahier dresse un tableau compact des enjeux actuels de la révision de la loi pour les communes. Il présente également les outils mis en œuvre aujourd'hui pour l'appliquer afin de garantir une juste utilisation du sol, responsable et adaptée. Ces apports révèlent que, malgré la complexité des enjeux et des acteurs concernés, des solutions durables ont déjà fait leurs preuves.

HELVEPOLIS, UNE VISION INTÉGRATIVE POUR LES TERRITOIRES DU PLATEAU SUISSE

Emmanuel Rey

Face aux multiples enjeux liés à la métropolisation du Plateau suisse, le développement territorial fait aujourd'hui face à deux écueils : d'un côté celui d'entretenir une diffusion pouvant tendre à une certaine indifférenciation, de l'autre celui de promouvoir une concentration excessive de valeurs dans les principaux centres urbains. Réagissant à ce constat, une vision plus intégrative a été esquissée dans le cadre de nos travaux sur la densification des territoires urbains. Baptisée Helvepolis, elle permet d'identifier des axes stratégiques pour la mise en œuvre de projets s'inscrivant dans une véritable dynamique de transition vers la durabilité.

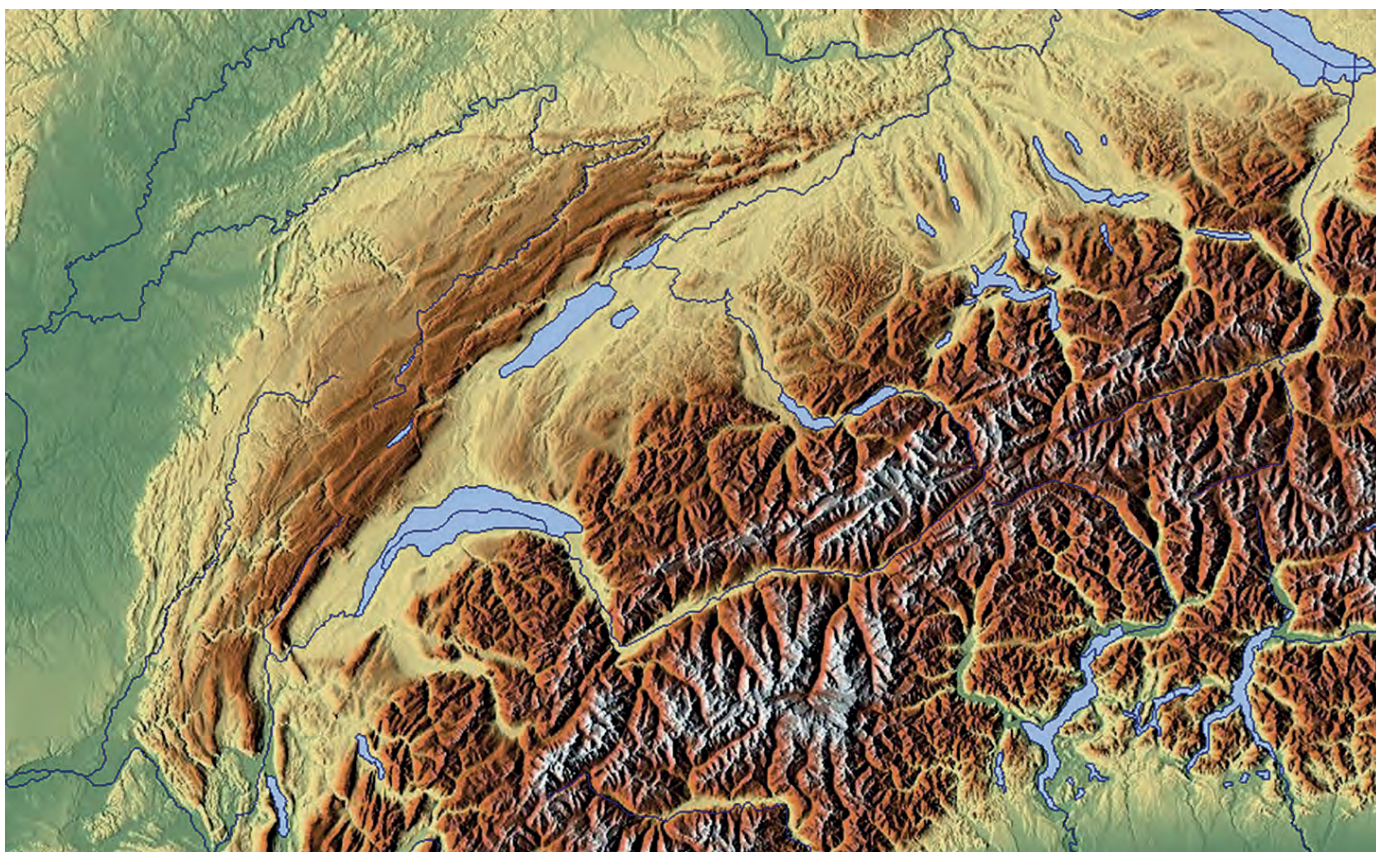
Dépasser l'opposition entre ville et campagne

Selon les récents chiffres de l'OFS, 84 % de la population suisse vit aujourd'hui dans des communes à caractère urbain¹. Ce constat statistique entre en résonance avec l'observation de l'environnement construit, caractérisé par des limites devenues diffuses entre la ville et la campagne. De nouvelles structures spatiales aux limites imprécises constituent désormais la forme dominante de l'enracinement des habitants et de leurs activités. L'observation du Plateau suisse est particulièrement emblématique de cette évolution, l'urbanisa-

tion constituant aujourd'hui un continuum de Genève à Saint-Gall.

Cette succession de paysages urbanisés – à la fois contigus, juxtaposés et hétérogènes – a été désignée par de multiples vocables. Citons entre autres l'expression de « ville-territoire » formulée par André Corboz², la « Zwischenstadt » conceptualisée par Thomas Sieverts³, le « Portrait urbain » dressé par l'ETH Studio Basel⁴, la notion de « Stadtland Schweiz » soutenue par Avenir Suisse⁵ ou encore, plus récemment, l'idée de « métropole horizontale » développée par Paola Viganò⁶. Toutes ces approches témoignent d'une reconnaissance du caractère diffus de nos territoires et d'une prise de conscience de l'importance croissante des franges urbaines⁷. Ce caractère diffus suscite aussi des interrogations, notamment par rapport au risque d'une certaine uniformisation des territoires à faible densité et à la prise en compte de certains enjeux de durabilité, liés en particulier à la transition énergétique⁸ ou à l'optimisation des coûts infrastructurels⁹.

Parallèlement, cette forte pression de l'urbanisation sur le paysage et les terres arables a conduit la population, par l'adoption récente de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), à intensifier encore les modalités légales visant à juguler l'étalement urbain



et à réorienter l'urbanisation vers l'intérieur. Cette décision populaire incarne une volonté implicite de préserver une certaine dualité entre la ville et la campagne, encore fortement présente dans l'imaginaire collectif¹⁰. Elle a pour conséquence d'encourager une logique de concentration dans les centres urbains. Partie intégrante du phénomène de métropolisation, cette logique qui tend généralement à renforcer les hiérarchies en faveur des grandes villes est susceptible de faire émerger des sentiments de relégation dans les territoires périphériques¹¹. Au sein de chaque métropole, elle peut de surcroît se traduire par des dynamiques socio-spatiales de fragmentation et de ségrégation¹².

Penser les transitions vers la durabilité à l'échelle du Plateau suisse

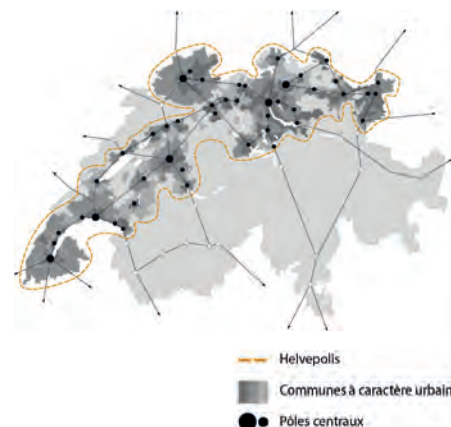
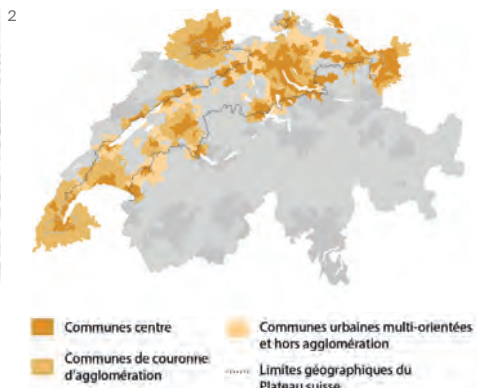
Face à ces enjeux spatiaux, fonctionnels, infrastructurels et identitaires, ces diverses grilles de lecture laissent entrevoir deux écueils potentiels. Le premier consisterait en une résignation face à la logique de diffusion, qui pourrait conduire à une certaine indifférenciation des territoires dispersés. Le second consisterait en une concentration excessive dans les grands centres urbains, qui pourrait mettre à mal la cohésion de l'ensemble. Dans

les deux cas, force est de constater qu'il n'apparaît pas aisé en tant qu'architecte de situer sa contribution aux multiples transitions de l'environnement construit vers la durabilité.

C'est pourquoi nous avons ressenti le besoin d'esquisser une vision plus nuancée et plus intégrative pour le devenir des territoires du Plateau suisse, suggérant de les considérer comme un ensemble partageant des enjeux communs, plutôt que comme une juxtaposition d'espaces métropolitains indépendants (en particulier la métropole lémanique et celles de Berne, Bâle et Zurich). Le Plateau suisse constitue en effet une entité historique et géographique spécifique, bien distincte tant de l'Arc alpin que de l'Arc jurassien. Il est par ailleurs la région la plus densément peuplée de Suisse et, par conséquent, l'espace le plus influent du pays au niveau socio-économique et le plus stratégique en termes de transitions vers la durabilité. Bien entendu, une telle approche n'enlève rien à la nécessité de développer également des visions pour le futur des régions alpines ou jurassiennes et, par ailleurs, d'analyser les modalités d'interactions entre les différentes entités géographiques.

Cette démarche a émergé des multiples travaux que nous menons au sein du Laboratoire d'architecture et technologies durables (LAST)

¹ Carte topographique mettant en évidence le caractère spécifique du Plateau suisse par rapport à l'Arc jurassien et à l'Arc alpin (source : Hans Braxmeier, commons.wikimedia.org).



à l'EPFL, en particulier ceux portant sur les enjeux liés au retour en ville, à la régénération des friches urbaines, à la création de polarités suburbaines ou encore à la densification des espaces périurbains¹³. Baptisée Helvopolis¹⁴, cette vision trouve son ancrage culturel tant dans la référence historique à l'Helvétie, à savoir les territoires celtes (puis romains) s'étendant du lac Léman au lac de Constance que dans la prise en compte de la notion de cité dans son acception aristotélicienne, la polis étant définie comme «une communauté d'êtres politiques réunis par un choix de vie commune»¹⁵.

S'inscrivant dans une perspective à long terme, Helvopolis se veut un ensemble structuré de territoires diversifiés, dont les composantes complémentaires fonctionnent en synergie et sont interconnectées par des réseaux spatiaux, culturels, paysagers et infrastructurels. Dans cette approche, des relations symbiotiques relient les milieux urbains, où se situe la majeure partie des consommateurs, et les espaces de production agricole, industrielle ou artisanale. Une telle vision dépasse ainsi la logique d'un développement socio-économique axé exclusivement sur les grands centres. Non exempte d'une certaine hiérarchie en matière de densité, elle assume cependant un principe de polarisation différenciée dans les territoires urbains, suburbains, périurbains, rurbains ou ruraux.

Une approche polycentrique, réticulaire et symbiotique

Complémentaire à la récente révision de la LAT, l'esquisse d'une telle vision vise à ancrer le développement du Plateau suisse dans une reconnaissance de sa singularité, mais aussi dans une dynamique de projets intégrant de manière accrue les enjeux de durabilité. Dans

cette optique, Helvopolis repose sur sept composantes fondatrices et incontournables à terme :

- un *ensemble densifié, diversifié et polycentrique*, qui intègre la multiplicité des caractéristiques urbaines contemporaines et reconnaît la nécessité de mettre en place de nouvelles polarités durables à proximité des nœuds de transports publics,
- un *réseau structurant de mobilité multimodale*, qui permet de coordonner l'ensemble des déplacements – de personnes et de marchandises – de manière compatible avec les enjeux liés à la transition énergétique (développement axé prioritairement sur les transports publics et la mobilité douce),
- un *équilibre entre les espaces bâtis et non bâtis*, qui se révèle nécessaire tant à l'échelle des grandes entités paysagères, pour préserver les terres arables et les espaces à forte valeur écologique, qu'au sein des territoires urbanisés pour concilier densité, biodiversité et qualité de vie,
- une *gestion symbiotique des ressources*, permettant de mieux valoriser les productions locales, les potentiels endogènes et les circuits économiques courts,
- un *équilibre socio-économique* entre les différentes régions, ce qui implique une coopération accrue dans la répartition des activités économiques,
- une *culture diverse, renouvelée et partagée*, qui assume les caractéristiques régionales, préserve la singularité du multilinguisme et valorise la cohabitation de diverses identités,
- une *gouvernance sur mesure*, qui tient compte d'un besoin accru de synergies à l'échelle du Plateau suisse, en s'appuyant sur les mécanismes existants en matière de fédéralisme et de démocratie directe.

2 Carte des principales entités paysagères de Suisse (d'après ARE, *Projet de territoire suisse*, Berne, 2012).

3 Mise en évidence des communes suisses et transfrontalières à caractère urbain qui interagissent à l'échelle du Plateau suisse (d'après OFS, *L'espace à caractère urbain en Suisse en 2012*, Neuchâtel, 2014).

4 Représentation schématique d'Helvopolis, dont l'approche intégrative et symbiotique sous-tend une mise en réseau des territoires à l'échelle du Plateau suisse.



5a



5b



5c

A l'inverse des siècles précédents, une des gageures est qu'une telle vision ne saurait se concrétiser par une logique de *tabula rasa* ou par l'utopie de créer une nouvelle « cité idéale » au milieu des champs. Face aux enjeux contemporains, elle se conçoit à une échelle territoriale, en se basant en premier lieu sur des potentialités préexistantes qu'il s'agit de repérer, de révéler, d'enrichir et d'optimiser.

Une dynamique de projets comme source de nouvelles connaissances

Force est de constater que les défis ne manquent pas, à l'instar de la restructuration différenciée des tissus urbanisés, de la modernisation des systèmes infrastructurels, de la décarbonatation des systèmes énergétiques ou encore de l'expérimentation de nouveaux processus de gouvernance. Mais la vision d'un ensemble polycentrique cohérent, structuré par un système réticulaire et nourri par une dynamique de projets, permet d'envisager plus concrètement des pistes d'actions – multiscales, multidimensionnelles, interdisciplinaires – pour y répondre.

Dans cette optique, la génération de nouvelles polarités représente assurément un défi important pour le projet architectural. A l'échelle d'Helvopolis, ces polarités correspondent non seulement à une concentration ciblée d'activités, mais aussi aux nœuds fondamentaux des systèmes infrastructurels, socioculturels, environnementaux et économiques. A leur échelle, elles doivent être à même de concilier par des réponses architecturales subtiles et inventives les multiples enjeux propres à l'émergence de nouveaux quartiers durables¹⁶. Grâce à une identité forte, ces polarités seront capables non seulement de contribuer à structurer les paysages urbanisés,

mais également de générer de nouvelles entités multifonctionnelles et d'offrir des cadres de vie de haute qualité.

Relevons que ces problématiques rejoignent les préoccupations actuelles de la plupart des grandes métropoles européennes et mondiales. Dès lors, la possibilité de faire du Plateau suisse un véritable laboratoire de nouvelles synergies environnementales, socioculturelles et économiques se fait jour. En capitalisant les données, en hybridant les savoirs et en partageant les expériences entre les multiples acteurs impliqués, Helvopolis pourrait dépasser son statut de vision pour devenir « *un véritable territoire de projets, dont les aménités urbaines contribueraient à enrichir non seulement nos approches spatiales mais, plus largement, les fondements culturels de notre société* »¹⁷.

Emmanuel Rey est professeur de projet d'architecture à l'EPFL, directeur du Laboratoire d'architecture et technologies durables (LAST) et partenaire du bureau d'architectes et urbanistes Bauart à Berne, Neuchâtel et Zurich.

9 Mueller A. et al., *Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen*, ARE, Berne, 2017.

10 Voir par exemple à ce sujet l'émission télévisée « C'était mieux avant ? La Suisse défigurée », RTS, 09.12.2015.

11 Lévy J., « La France de Macron contre la France de Le Pen : ce que dit la carte du 1^{er} tour », *Le Temps*, 27 avril 2017.

12 Bassand M., *Métropolisation et inégalités sociales*, PPUR, Lausanne, 1997.

13 Voir notamment Rey E. (Ed.), *Green Density*, PPUR, Lausanne, 2013 ; Rey E. (Ed.), *Urban Recovery*, PPUR, Lausanne, 2015 et Rey E. (Ed.), *Suburban Polarity*, PPUR, Lausanne, 2017.

14 Rey E., *Helvopolis*. Note de synthèse, Lausanne, janvier 2017.

15 Aristote, *Politique* (traduit par Jean Aubonnet), Gallimard, Paris, 1993.

16 Rey E., *Du territoire au détail*, Quart, Lucerne, 2014.

17 Rey E., Frank F., « Métropolisation de la Suisse : entrave ou opportunité pour la durabilité ? », *Tracés*, Actes de la 8^{ème} édition du Forum Ecoparc, Cahier spécial, novembre 2015, pp. 3-6.

1 OFS, *L'espace à caractère urbain en Suisse en 2012*, Neuchâtel, 2014.

2 Corboz A., « Vers la ville-territoire » in : *Ergänzungen (Supplément)*, Paul Haupt, Berne / Stuttgart, 1990.

3 Sieverts Th., *Entre-ville : Une lecture de la Zwischenstadt*, Parenthèses, Marseille, 2004.

4 ETH Studio Basel, *La Suisse – Portait urbain*, Birkhäuser, Bâle, 2005.

5 Eisinger A. et al., *Stadtland Schweiz*, Avenir Suisse / Birkhäuser, Bâle, 2005.

6 Viganò P., « La métropole horizontale », *Tracés*, Actes de la 8^{ème} édition du Forum Ecoparc, Cahier spécial, novembre 2015, pp. 15-18.

7 Rey E., « Des polarités suburbaines pour structurer des territoires en mutation » in Rey E. (Ed.), *Suburban Polarity*, PPUR, Lausanne, 2017, pp. 13-18.

8 Drouilles J., Lufkin S., Rey E., « Energy transition potential in peri-urban dwellings : Assessment of theoretical scenarios in the Swiss context » in *Energy and Buildings*, 2017, vol. 148, pp. 379-390.

5a / 5b / 5c

Vues aériennes mettant en évidence la diversité des territoires à caractère urbain : Lausanne (centre urbain), Ouest lausannois (couronne suburbaine) et Bercher (espace périurbain) (source : Schw. Luftwaffe / www.swisscastles.ch).
(Sauf mention, tous les documents ont été transmis par l'auteur.)

